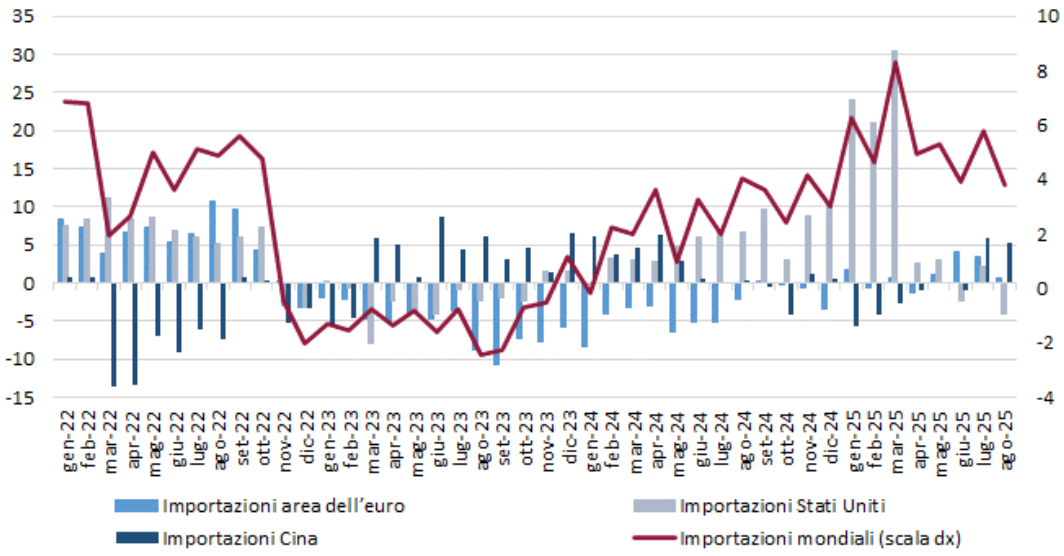
Audizione nell'ambito dell'esame del DDL di bilancio per il 2026

Sintesi

Il commercio mondiale sembra resiliente al protezionismo e alle tensioni geopolitiche, ma gli effetti dei dazi non si sono ancora pienamente trasmessi sul sistema economico. Il commercio mondiale nei primi otto mesi dell'anno è cresciuto più delle attese (poco meno del 5,0 per cento), in larga parte per via dall'anticipazione degli acquisti da parte degli importatori statunitensi in inverno per eludere l'imminente imposizione dei dazi. Gli Stati Uniti hanno registrato un forte aumento delle importazioni, mentre le importazioni dell'area euro sono aumentate moderatamente e quelle della Cina si sono ridotte (fig. 1). A causa dell'inasprimento delle imposte doganali, si prevede tuttavia una frenata nella seconda parte dell'anno.

Fig. 1 – Importazioni in volume del mondo, dell'area dell'euro, degli Stati Uniti e della Cina
(variazioni tendenziali percentuali)



Fonte: elaborazioni UPB su dati CPB.

La competitività delle produzioni europee è frenata dal cambio, oltre che dalle barriere tariffarie. Gli Stati Uniti in estate hanno imposto nuovi dazi sui prodotti europei: l'aliquota base è stata fissata al 15 per cento per la maggior parte dei beni, incluse automobili e bevande alcoliche, con alcune esenzioni. Se traslati sui prezzi, questi dazi implicano una perdita di competitività per i prodotti europei, con forti ripercussioni per economie orientate all'export come la Germania e l'Italia. Questo effetto è amplificato dall'apprezzamento dell'euro, rafforzatosi di circa il 13 per cento rispetto al dollaro dall'inizio dell'anno.

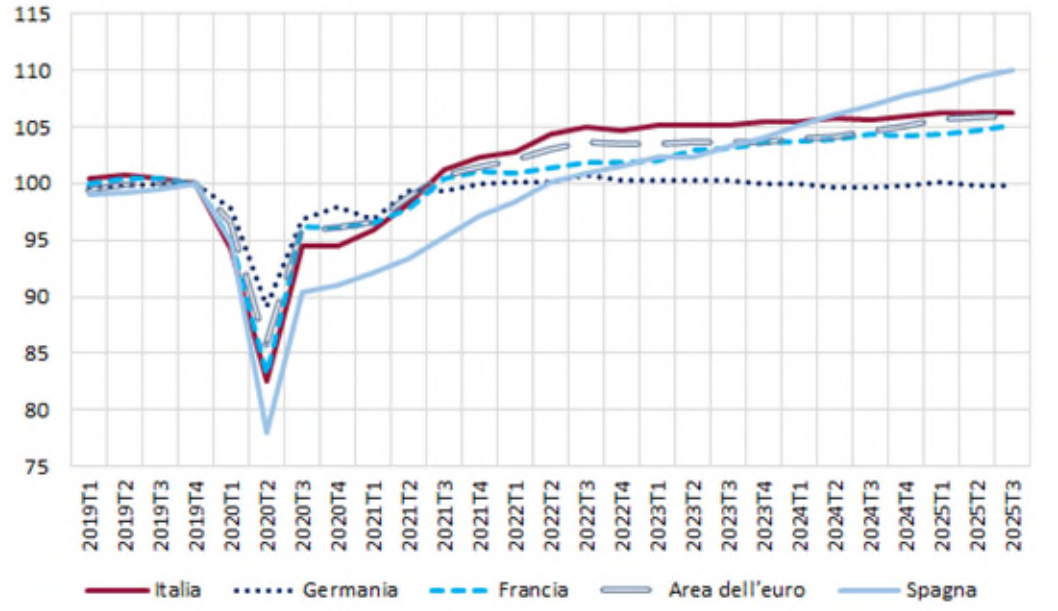
Le prospettive globali a breve termine appaiono moderatamente favorevoli e le banche centrali si mantengono caute. Il FMI ha leggermente rivisto al rialzo le attese per il PIL

2025 per le principali economie, ma ha peggiorato lievemente le previsioni per l'area dell'euro nel 2026. La crescita del commercio mondiale stimata per quest'anno è simile a quella del 2024, ma si prevede un netto rallentamento nel 2026. Riguardo ai prezzi, le quotazioni di petrolio e gas naturale mostrano una tendenza in flessione dall'inizio dell'anno, sebbene con volatilità. In questo scenario, la Banca Centrale Europea (BCE) ha mantenuto i tassi di interesse invariati a settembre e ottobre, poiché l'inflazione si colloca nell'intorno dell'obiettivo del due per cento. Al contrario, la Riserva Federale ha ridotto i tassi d'interesse in ottobre per la seconda volta consecutiva, di un quarto di punto percentuale, con l'obiettivo di salvaguardare il mercato del lavoro americano.

Le ipotesi sulle variabili esogene internazionali delle previsioni del Governo sono accettabili ma in questa fase sono fortemente aleatorie. Il Documento programmatico di bilancio (DPB) 2026 adotta le previsioni macroeconomiche del Documento programmatico di finanza pubblica (DPFP) 2025 per cui conferma anche le ipotesi sulle variabili esogene internazionali. Si prefigura una tenuta del commercio internazionale per l'anno in corso, al 2,7 per cento, con un rallentamento netto nel 2026 per effetto dei dazi; gli scambi commerciali dovrebbero tornare a crescere nel biennio seguente a ritmi simili a quelli previsti per il 2025. Riguardo le altre variabili, al momento ci sono condizioni più favorevoli per il prezzo del petrolio rispetto a quanto ipotizzato nel DPFP, mentre per il cambio non ci sono state variazioni significative. Le ipotesi macroeconomiche delle previsioni del MEF, elaborate circa un mese e mezzo fa, appaiono quindi nel complesso ad oggi ancora valide, sulla base delle più recenti informazioni. Tuttavia sussistono forti rischi al ribasso sul contesto internazionale, dovuti alle diverse tensioni geopolitiche e al fatto che gli effetti delle politiche protezionistiche degli Stati Uniti non si sono ancora pienamente dispiegati.

In Italia la fase ciclica ristagna, mentre è moderatamente espansiva nell'area dell'euro. Il PIL dell'Italia si è marginalmente ridotto nel secondo trimestre ed è rimasto invariato nel terzo, confermando la tendenza di una minore crescita rispetto all'area dell'euro (cresciuta dello 0,2 per cento). La stasi congiunturale in estate riflette un aumento del valore aggiunto nell'agricoltura, compensato da una diminuzione dell'insieme di industria e costruzioni, a fronte di una stazionarietà nei servizi. Dal lato della domanda si registra un contributo negativo della componente nazionale al lordo delle scorte bilanciato da quello positivo della componente estera netta. La variazione acquisita del PIL per l'anno in corso si attesta allo 0,5 per cento; nei dati annuali, che non sono corretti per i giorni lavorativi, tale dinamica dovrebbe tradursi in una crescita più debole quest'anno rispetto ai dati trimestrali. Nel trimestre estivo la Spagna e la Francia hanno registrato una crescita congiunturale sostenuta (0,6 e 0,5 per cento), mentre la Germania ha mostrato una variazione nulla. I livelli dell'attività sono superiori a quelli pre-pandemici in Italia in misura simile all'area dell'euro, sebbene il ritmo di crescita congiunturale dell'Italia non abbia superato quello europeo negli ultimi sette trimestri (fig. 2).

Fig. 2 – PIL dell'area dell'euro e delle sue maggiori economie
(numeri indice, 2019T4=100)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

Le previsioni macroeconomiche del MEF, tendenziali e programmatiche, sono state validate dall'UPB il mese scorso, in occasione dell'audizione sul Documento programmatico di finanza pubblica 2025, in quanto ritenute accettabili sebbene esposte a diversi rischi al ribasso. La settimana scorsa l'Istat ha rilasciato la stima preliminare del PIL per il terzo trimestre di quest'anno, che delinea una fase ciclica di stagnazione. La variazione acquisita del PIL è dello 0,5 per cento, quindi la stima del Governo sulla crescita del 2025 appare alla portata, seppure la correzione per gli effetti calendario incida negativamente per cui potrebbe sottrarre un decimo di punto percentuale.

La manovra ha un effetto espansivo moderato: l'impatto sul PIL indicato dal MEF, neutrale l'anno prossimo e marginalmente positivo nel 2027-28, sull'intero arco temporale è coerente con quello stimato dall'UPB. Nelle previsioni del Governo la manovra migliora la variazione del PIL di 0,1 punti percentuali sia nel 2027 sia nel 2028. Secondo simulazioni realizzate dall'UPB con il modello econometrico MeMo-It, l'effetto sul PIL della manovra nell'intero arco temporale è coerente con quello indicato dal Governo (0,2 punti percentuali), ma con una differente distribuzione temporale: l'impatto sarebbe di 0,2 punti percentuali di PIL nel 2027 e 0,1 punti nel 2028, mentre sarebbe appena negativo nel 2026 (-0,1 punti). Queste stime, basate sul DDLB presentato in Parlamento il 22 ottobre, sono uguali a quelle già ottenute dall'UPB, con minori informazioni, per l'esercizio di validazione dei quadri macroeconomici del MEF, presentate nell'audizione parlamentare sul DPFP dell'8 ottobre scorso.

Nello scenario dell'UPB i provvedimenti di bilancio incidono sulla domanda interna, similmente a quanto prospettato dal MEF. La manovra ridefinisce la spesa in conto

capitale, principalmente per investimenti pubblici, riducendola l'anno prossimo rispetto allo scenario tendenziale per poi aumentarla nel successivo biennio. Questa rimodulazione frena l'attività nel 2026 a beneficio dello sviluppo nel 2027, quando l'economia viene stimolata anche dalla riduzione delle imposte dirette sul reddito; nel 2028 il sostegno alla crescita si riduce marginalmente ed è ancora fornito dalla domanda nazionale. Per quanto riguarda gli scambi con l'estero, le esportazioni resterebbero invariate nel periodo di programmazione rispetto al quadro a legislazione vigente, mentre le importazioni si rafforzerebbero, attivate dalla spesa per consumi (pubblici e privati) e in conto capitale. Gli effetti della manovra sulle variabili di prezzo sono complessivamente trascurabili, con l'eccezione di un rialzo del deflatore dei consumi privati nel 2026, indotto dalla maggiore tassazione indiretta.

La previsione macroeconomica programmatica del DPB si colloca nell'intorno delle attese recenti di altre istituzioni e analisti privati (tab. 1)**.** Le stime sul PIL del Governo sono allineate con quelle, anche molto recenti, di altre organizzazioni pubbliche e private. Con riferimento alla variazione del deflatore del PIL, che contribuisce alla dinamica del PIL nominale e quindi rileva per le stime di finanza pubblica, il QMP del MEF rientra nell'intervallo definito dagli altri previsori, anche se molti pubblicano solo le stime sull'inflazione al consumo e non anche sul deflatore del PIL.

Tab. 1 – Il quadro macroeconomico tendenziale e programmatico del DPFP 2025 (1)
(variazioni percentuali)

	2025		2026		2027		2028		Cumulata 2025-28 (2)	
	Prog.	Tend.	Prog.	Tend.	Prog.	Tend.	Prog.	Tend.	Prog.	Tend.
PIL	0,5	0,5	0,7	0,7	0,8	0,7	0,9	0,8	2,9	2,7
Contributi alla crescita del PIL:										
Esportazioni nette	0,1	0,1	1,2	1,2	2,4	2,4	2,6	2,6	6,4	6,4
Scorte	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2
Domanda nazionale al netto delle scorte	1,0	1,0	1,0	1,1	0,9	0,7	1,0	0,7	4,0	3,5
Deflatore del PIL	2,3	2,3	2,1	2,0	1,7	1,8	1,8	1,8	8,1	8,1
Deflatore dei consumi	1,8	1,8	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9	1,9	7,4	7,4
PIL nominale	2,8	2,8	2,8	2,7	2,5	2,5	2,7	2,6	11,2	11,0

Fonte: quadro macroeconomico del DPFP 2025 recepito dal DPB 2026.
(1) Variazioni percentuali, salvo per i contributi alla crescita del PIL (punti percentuali). Per effetto degli arrotondamenti sui tassi di crescita, alla prima cifra decimale, la somma delle variazioni delle quantità in volume e dei relativi deflatori può non coincidere con le dinamiche nominali.

I rischi delle previsioni sono prevalentemente orientati al ribasso. Le tensioni geopolitiche, i conflitti in corso e le politiche protezionistiche stanno influenzando negativamente l'economia, con effetti difficili da quantificare; l'UPB stima che soltanto i dazi degli Stati Uniti potrebbero ridurre il PIL italiano di oltre mezzo punto percentuale, senza considerare possibili effetti strutturali sulle catene di produzione nel lungo termine. Le incertezze economiche in Europa colpiscono in particolare le imprese industriali esportatrici, tuttavia si prevedono aumenti della spesa per la difesa e le infrastrutture, specialmente in Germania, che potrebbero comportare un rischio al rialzo. Gli investimenti in costruzioni sono influenzati dalla concentrazione temporale degli

interventi finanziati dal programma NGEU, che potrebbe creare però colli di bottiglia e quindi frenare la crescita. Anche gli investimenti nel settore residenziale sono incerti, per il ridimensionamento dell'eccezionale supporto pubblico degli anni passati. Nel settore finanziario, nonostante l'allentamento della politica monetaria da parte delle banche centrali, l'instabile contesto internazionale potrebbe portare a repentini cambiamenti nella propensione al rischio, con effetti negativi sull'economia italiana, che caratterizzata da un elevato debito pubblico. Inoltre, i cambiamenti climatici rappresentano un rischio strutturale crescente, con eventi meteorologici estremi che influenzano i prezzi e la capacità produttiva, e impongono alle istituzioni e agli operatori privati di investire nella prevenzione e gestione delle emergenze.

L'impatto finanziario della manovra di bilancio

Il quadro di finanza pubblica del DPB - Nel triennio 2026-2028, il percorso della spesa netta presentato nel Documento programmatico di bilancio 2026 conferma il rispetto del Patto di stabilità e crescita. La spesa netta è prevista in crescita dell'1,3 per cento nel 2025 e dell'1,6 nel 2026, entro i limiti raccomandati dal Consiglio UE. L'indebitamento netto scende progressivamente dal 3 per cento già nel 2025 per arrivare al 2,3 nel 2028. Il debito in rapporto al PIL raggiunge il 137,4 per cento nel 2026 per poi diminuire.

Per quanto riguarda le componenti della spesa netta, nel 2026 la spesa primaria contribuisce per 2,8 punti percentuali alla crescita dell'indicatore, in parte compensata dalla dinamica dei trasferimenti della UE e delle altre componenti che vengono sottratte dalla spesa primaria, come previsto dalla metodologia europea. La manovra in esame corregge di 0,1 punti percentuali la crescita della spesa netta rispetto allo scenario a legislazione vigente, confermando l'obiettivo del PSB e in linea con il limite massimo annuale raccomandato dal Consiglio.

L'impatto complessivo della manovra – La manovra di finanza pubblica, realizzata con gli interventi contenuti nel DDL di bilancio per il 2026, aumenta il disavanzo in misura crescente nel triennio 2026-28 rispetto agli andamenti a legislazione vigente. Includendo la maggiore spesa per interessi e la copertura conseguente alla proposta di rimodulazione del PNRR presentata alle autorità europee, la manovra comporta, rispetto allo scenario tendenziale, un incremento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche pari a 0,04 punti percentuali di PIL nel 2026 (0,9 miliardi), a 0,2 nel 2027 (5,9 miliardi) e a 0,3 nel 2028 (7 miliardi). Tale impatto è coerente con gli obiettivi programmatici in termini di indebitamento netto in rapporto al PIL riportati nel DPFP 2025 e nel DPB 2026, pari al 2,8 per cento nel 2026, al 2,6 nel 2027 e al 2,3 nell'anno successivo.

Gli effetti della manovra sulla spesa netta saranno forniti nella Nota tecnico-illustrativa; essi possono differire da quelli sull'indebitamento netto in particolare a causa delle misure *una tantum,* principalmente dal lato della spesa e con un impatto soprattutto sul

2026. In particolare, l'indicatore della spesa netta non dovrebbe risentire degli oneri connessi al finanziamento di spese emergenziali e all'istituzione del fondo per fronteggiare gli effetti finanziari derivanti da contenziosi nazionali ed europei.

L'impatto della manovra sui settori destinatari – L'audizione contiene un'analisi della manovra con riferimento all'impatto sui settori destinatari dei vari interventi, sulla base economica delle entrate e sulla classificazione funzionale delle spese. Si segnala che la mancanza di informazioni sulla proposta di rimodulazione del PNRR impedisce una valutazione completa dell'impatto complessivo della manovra sui settori destinatari e sulla classificazione funzionale delle spese.

L'analisi evidenzia benefici netti della manovra per le famiglie, pari a 18,6 miliardi cumulati nel triennio 2026-28. In particolare, il beneficio netto è pari a 6,4 miliardi nel 2026, 7,5 nel 2027 e 4,7 nel 2028 per effetto di misure di agevolazione fiscale e interventi in ambito sociale, previdenziale e di sostegno alla genitorialità, cui si aggiunge il rifinanziamento del Servizio sanitario nazionale.

Anche gli interventi di carattere generale, rivolti a più tipologie di soggetti o all'economia nel suo complesso, forniscono benefici netti per 0,6 miliardi nel 2026, 3,5 nel 2027 e 4,8 nel 2028. Al contrario, le misure previste per le imprese e i lavoratori autonomi contribuiscono al miglioramento del disavanzo, per 1 miliardo nel 2026, 4,3 nel 2027 e 2,1 nel 2028.

Nel triennio 2026-28, gli interventi previsti dalla manovra determinano una riduzione del prelievo fiscale sul lavoro, a fronte di un aumento delle entrate derivanti dalla tassazione del capitale e, in misura più contenuta, dei consumi. Dal lato delle spese, le maggiori uscite nette riguardano le spese attinenti alla protezione sociale, agli affari economici e alla sanità mentre i risparmi sono concentrati nel gruppo di spese non chiaramente classificabili.

Considerazioni generali sulla manovra – Il disegno di legge di bilancio appare coerente con gli obiettivi pluriennali di consolidamento dei conti pubblici già stabiliti nel Piano strutturale di bilancio 2025-29, approvato dal Consiglio della UE nel gennaio scorso.

Il conseguimento degli obiettivi dipende in misura significativa, in particolare nel 2026, dalla copertura derivante dalla proposta di rimodulazione del PNRR presentata alle autorità della UE. Tale proposta non è stata ancora approvata a livello europeo. Inoltre, nel DDLB e nella relativa documentazione non sono esplicitati i progetti e i relativi programmi di spesa previsti da tale rimodulazione, né la ripartizione delle risorse fra entrate e spese e, nell'ambito di queste ultime, fra parte corrente e parte capitale. Considerati tali margini di indeterminatezza, la copertura avrebbe potuto prevedere una clausola di salvaguardia specifica a tutela degli effetti sui saldi.

Per il 2027, gli interventi introdotti hanno utilizzato tutto lo spazio di bilancio disponibile in termini di deficit e di spesa netta: salvo scostamenti favorevoli sugli anni precedenti, gli

effetti di eventuali nuove future proposte di politica di bilancio dovranno trovare copertura attraverso aumenti di entrate o riduzioni di spese strutturali. A meno di miglioramenti rispetto a quanto previsto della dinamica della spesa netta nel biennio 2025-26, che eventualmente confluiranno nel conto di controllo previsto dal nuovo quadro di regole della UE, alle proposte di nuove misure della prossima legge di bilancio dovranno necessariamente essere associati i mezzi finanziari strutturali per poterle attuare.

Confermando il cambio di orientamento dello scorso anno, diversi importanti interventi, quali la riduzione dell'aliquota centrale dell'Irpef, hanno natura strutturale; accanto a tali misure, vi sono diverse disposizioni di natura temporanea che, qualora dovessero essere confermate, richiederanno rifinanziamenti e nuove coperture. Fra gli interventi di natura temporanea più rilevanti, già oggetto di finanziamenti nel passato e per i quali sarà necessario individuare risorse nel futuro nel caso dovessero essere confermati, si segnalano il rifinanziamento del credito di imposta ZES, l'incremento del fondo per gli acquisti di beni alimentari di prima necessità, l'ulteriore differimento al 1° gennaio 2027 dell'entrata in vigore dell'imposta sui manufatti in plastica monouso e di consumo sulle bevande edulcorate (cosiddette *plastic* e *sugar tax*).

Diverse misure in aumento del prelievo fiscale hanno impatti inizialmente positivi, ma negativi negli anni successivi e non assicurano, quindi, risorse strutturali. Per esempio, la riproposizione degli interventi – già disposti per il biennio 2025-26 dalla precedente legge di bilancio − che stabiliscono ulteriori differimenti delle quote di deduzione relative a esercizi precedenti (DTA), determinano maggiori entrate nel 2027 per circa 1,8 miliardi, a fronte di una corrispondente riduzione del gettito nel biennio 2029-2030, quando si realizza il recupero. Inoltre, sempre dal lato delle entrate, l'incremento di due punti percentuali dell'aliquota IRAP per banche e assicurazioni è limitato ai periodi di imposta 2026, 2027 e 2028 e determina effetti positivi sul gettito solo fino al 2029, non assicurando, quindi, risorse permanenti.

Per quanto riguarda le coperture dal lato delle uscite, relativamente alle riduzioni di spesa dei Ministeri prevale ancora la presenza di "tagli lineari" piuttosto che di uno sforzo di razionalizzazione delle spese che sia il risultato delle attività di valutazione delle politiche pubbliche. Le attività che dovrebbero derivare da analisi di efficacia ed efficienza della spesa pubblica devono ancora trovare un'applicazione concreta in termini di migliore allocazione delle risorse pubbliche. In linea con la riforma prevista nel PSB 2025-29, il DDLB compie un primo passo verso la realizzazione effettiva di analisi di valutazione della spesa prevedendo che, entro la prima metà del 2026, ciascun Ministero effettui la valutazione di una politica di propria competenza.

Si ricorda, infine, la sussistenza di fattori di rischio che caratterizzano il quadro macroeconomico e che comportano incertezze anche sull'andamento dei conti pubblici. Si tratta di incognite sul quadro internazionale cui si associano possibili criticità associate alla concentrazione temporale degli investimenti del PNRR, alla tenuta degli investimenti

del comparto residenziale e alla necessità di individuare risorse significative per la prevenzione e la gestione delle emergenze legate ai cambiamenti ambientali e del clima.

Le principali misure contenute nella manovra di bilancio

La revisione dell'Irpef. **– Il DDLB prosegue il percorso di riforma avviato con il D.Lgs. 216/2023 attuativo della legge delega per la riforma fiscale e consolidato con la legge di bilancio per il 2025. Viene ridotta di 2 punti percentuali, al 33 per cento, la seconda aliquota**. Contestualmente, per limitare i benefici per i percettori dei redditi più elevati, **viene introdotto un meccanismo di contenimento delle detrazioni fiscali per i contribuenti con reddito complessivo superiore a 200.000 euro**, costituito da una riduzione forfettaria di 440 euro, importo che coincide con il beneficio massimo derivante dalla riduzione dell'aliquota. **La modifica si inserisce in una strategia di progressiva riduzione del carico fiscale sui redditi medi, che si affianca alle misure di sostegno già introdotte per i lavoratori dipendenti attraverso il sistema di *bonus* e detrazioni maggiorate**.

Secondo le stime effettuate con il modello di microsimulazione dell'UPB, la revisione dell'aliquota coinvolgerebbe circa 13 milioni di contribuenti, per un onere di circa 2,7 miliardi. Il beneficio cresce con il reddito tra 28.000 e 50.000 euro e poi si appiattisce (risparmio massimo 440 euro); in termini di aliquota media, la riduzione tocca lo 0,8 per cento intorno a 50.000 euro e si attenua per i redditi superiori. **La distribuzione dei vantaggi è concentrata: circa il 50 per cento delle risorse confluisce all'8 per cento dei contribuenti più abbienti.**

La quota di beneficiari varia significativamente tra le diverse categorie: i dirigenti raggiungono la percentuale più elevata (96 per cento), seguiti dagli impiegati (53 per cento) e dai lavoratori autonomi (37 per cento). I pensionati si attestano al 27 per cento, mentre gli operai registrano la quota più contenuta con il 16 per cento. Per quanto riguarda **il beneficio medio in valore assoluto**, i dirigenti percepiscono l'importo più elevato, pari a 408 euro, avvicinandosi al massimo teorico di 440 euro previsto dalla riforma. Gli impiegati e i lavoratori autonomi beneficiano di importi medi rispettivamente pari a 123 e 124 euro, i pensionati di 55 euro, mentre per gli operai il beneficio medio si riduce a 23 euro. La distribuzione del beneficio complessivo tra le categorie mostra che gli impiegati ottengono la quota più rilevante (39,7 per cento), seguiti dai pensionati (27,6 per cento) e dai lavoratori autonomi (13,4 per cento). Gli operai assorbono il 10,3 per cento del totale, mentre i dirigenti, pur ricevendo il beneficio medio più elevato, ne captano solo il 5,5 per cento a causa della loro limitata numerosità. **La riduzione dell'aliquota media risulta compresa tra lo 0,1 per cento degli operai e lo 0,4 di impiegati e lavoratori autonomi. Per i dirigenti l'incidenza si attesta allo 0,3 per cento nonostante il più elevato beneficio assoluto, in ragione del loro maggiore livello reddituale.**

Per quanto riguarda le detrazioni fiscali, **la nuova franchigia interagisce con i vincoli già introdotti negli anni scorsi, che ne limitano l'efficacia** nel compensare i benefici prodotti dalla riduzione dell'aliquota sui redditi più alti. **Con il modello di microsimulazione dell'UPB è stato possibile quantificare l'impatto della riduzione forfettaria di 440 euro in combinazione con i precedenti interventi di contenimento delle detrazioni**: **l'intervento produce effetti concreti esclusivamente su 58.000 contribuenti, pari al 32 per cento del totale dei soggetti con reddito superiore a 200.000 euro, con un taglio medio effettivo di 188 euro, significativamente inferiore alla franchigia di 440 euro**. Le risorse recuperabili ammonterebbero a 11 milioni, a fronte di quelle necessarie per la piena sterilizzazione degli effetti della riduzione dell'aliquota al di sopra dei 200.000 euro, stimabili in 79,2 milioni. Il beneficio medio netto per i contribuenti con reddito superiore a 200.000 euro si attesta quindi a 379 euro, valore prossimo al massimo teorico di 440 euro. L'entità del taglio tende inoltre a ridursi ulteriormente nel tempo per effetto dell'interazione con la riforma delle detrazioni disposta dalla legge di bilancio per il 2025.

La riforma proposta dal DDLB si inserisce in una fase caratterizzata da una frequenza inusuale di modifiche alla struttura dell'Irpef, che ha determinato una sostanziale riconfigurazione dell'imposta attraverso modifiche incrementali – ciascuna rispondente a specifiche esigenze di *policy*. Una, in particolare, assume grande rilievo e riguarda le misure per fronteggiare la riduzione del potere d'acquisto dei lavoratori dipendenti, inizialmente concepite come temporanee, poi progressivamente potenziate e prorogate fino alla loro stabilizzazione e traslazione nella struttura dell'Irpef attraverso detrazioni e *bonus* specifici decisa con la legge di bilancio per il 2025. **La valutazione degli effetti delle modifiche del DDLB non può quindi prescindere dall'analisi del percorso complessivo di trasformazione del sistema impositivo su redditi personali.**

Sono stati dunque ricostruiti **per tre figure tipo** (lavoratore dipendente, pensionato e lavoratore autonomo privi di carichi familiari, di detrazioni per oneri e di altri redditi) **gli effetti distributivi cumulati dell'insieme di questi interventi, confrontando il sistema che entrerà in vigore dal 2026 con quello vigente nel 2021**.

P**er i lavoratori dipendenti, gli interventi passati hanno prodotto benefici prevalentemente concentrati nelle fasce di reddito basse e medie**, con un'incidenza sul reddito che supera i 6 punti percentuali per i redditi più bassi, e **la riforma del DDLB**, concentrata sulle fasce medio-alte e alte, **opera in modo complementare riducendo il divario nelle fasce dove gli interventi precedenti avevano prodotto effetti più contenuti**. In termini di incidenza sul reddito, il profilo complessivo rimane caratterizzato da riduzioni significativamente più elevate nelle fasce basse e medie, mentre l'impatto decresce progressivamente all'aumentare del reddito. **Per i pensionati e i lavoratori autonomi, gli effetti delle riforme sono di entità più contenuta e prevalentemente concentrati sulle fasce di reddito medio-alte e alte.** La riforma del DDLB si sovrappone alle precedenti determinando un ulteriore incremento dei benefici nelle stesse fasce.

Il profilo della progressività per i lavoratori dipendenti risulta ormai determinato in misura prevalente dalle detrazioni e dai *bonus* specifici, mentre quello dei pensionati e lavoratori autonomi **riflette principalmente la struttura delle aliquote e degli scaglioni dell'Irpef**, determinando una distribuzione degli effetti sensibilmente diversa. **Tale differenziazione tra i regimi fiscali delle diverse tipologie di reddito non appare riconducibile a criteri di equità orizzontale, ponendo una questione sulla coerenza complessiva del sistema impositivo.**

Alla luce della eccezionale accelerazione inflazionistica registrata nel biennio 2022-23, la valutazione degli effetti redistributivi delle riforme dell'Irpef richiede di considerare anche il fenomeno del drenaggio fiscale. A tale scopo, sempre con riferimento alle figure tipo, **l'imposta dovuta nel 2026** (applicando quanto proposto nel DDLB) **è stata confrontata con quella che si sarebbe pagata se dal 2021 si fosse meramente indicizzato il sistema fiscale. In tal modo, è possibile identificare quali fasce di contribuenti beneficiano di un alleggerimento del carico tributario superiore o inferiore al recupero del drenaggio fiscale e isolare le scelte di politica fiscale dal mero adeguamento tecnico del sistema.**

Per i lavoratori dipendenti con redditi imponibili compresi tra 10.000 e 32.000 euro, il sistema *post* riforma DDLB determina aliquote medie inferiori a quelle che si sarebbero registrate con la semplice indicizzazione del sistema 2021, segnalando che le riforme sono risultate più generose di una mera indicizzazione del sistema fiscale. L'opposto accade per i redditi compresi tra 32.000 e 45.000 euro. Per i redditi superiori a 45.000 euro, la differenza tra i due sistemi diventa gradualmente trascurabile, sebbene l'aliquota del sistema *post* riforma rimanga leggermente superiore.

Per i pensionati, per la maggior parte della distribuzione del reddito, il sistema *post* riforma determina aliquote medie superiori a quelle che si sarebbero registrate con la semplice indicizzazione del sistema 2021, con una differenza che si riduce all'aumentare del reddito. Solo per i redditi oltre 40.000 euro la differenza inverte il segno, diventando negativa, e tende ad azzerarsi per redditi più elevati. Un andamento analogo si osserva per i lavoratori autonomi. **Le riforme in esame hanno quindi beneficiato in misura limitata pensionati e lavoratori autonomi, concentrando gli effetti redistributivi prevalentemente sui lavoratori dipendenti attraverso la revisione delle detrazioni e l'introduzione di *bonus* specifici.**

Con l'ausilio del modello di microsimulazione dell'UPB, l'analisi è stata estesa all'intera popolazione. **Emerge che le riforme fiscali attuate nel periodo 2021-26 hanno conferito all'Irpef una maggiore capacità redistributiva rispetto a quella dello scenario controfattuale di piena indicizzazione del sistema 2021.** L'aumento è dovuto essenzialmente all'incremento della progressività del sistema, determinato in larga misura dagli interventi a favore dei lavoratori dipendenti con redditi medio-bassi, il cui impatto prevale sulle dinamiche di segno opposto riscontrate per pensionati e autonomi.

Infine, una parte del paragrafo è stata dedicata alla misura di **detassazione degli incrementi retributivi** derivanti nel 2026 dal rinnovo di contratti nel biennio 2025-26. Si sottolinea che nel 2026, in assenza di ulteriori interventi a favore delle fasce di reddito medio-basse, l'impatto della tassazione sugli incrementi retributivi rischierebbe di risultare particolarmente oneroso, a causa della configurazione assunta dall'Irpef a seguito degli interventi degli ultimi anni, che hanno progressivamente innalzato l'elasticità dell'imposta al reddito nelle fasce dove si colloca una quota rilevante dei lavoratori dipendenti. In particolare, a redditi di 20.000 euro, corrisponde un'elasticità superiore a 6, indicando che un incremento del reddito del 5 per cento determina un aumento dell'imposta superiore al 30 per cento (per un reddito di 30.000 euro, con elasticità pari a 3, il medesimo incremento del reddito determina un aumento dell'imposta del 15 per cento).

La detassazione risponde dunque all'esigenza di contenere il prelievo marginale in questo contesto specifico, ma solleva, al contempo, interrogativi sulla sua sostenibilità e coerenza con i principi di equità e razionalità del sistema fiscale. La misura presenta innanzitutto un carattere temporaneo, essendo limitata agli incrementi del 2026, quindi determina un mero differimento temporale del prelievo più elevato, senza risolverlo strutturalmente. **La riproposizione della misura negli anni successivi risulterebbe di difficile praticabilità** in quanto richiederebbe l'applicazione di aliquote differenziate per le diverse componenti del reddito percepite in anni diversi, determinando una stratificazione che complicherebbe significativamente la gestione del sistema impositivo e comprometterebbe il principio di trasparenza e semplicità della tassazione. Inoltre, **l'intervento determina disparità di trattamento significative sul piano dell'equità orizzontale del sistema fiscale**.

Tali criticità sollevano interrogativi sull'opportunità di affidare al sistema fiscale obiettivi di politica economica che, per loro natura, richiedono interventi selettivi e temporalmente definiti in funzione delle dinamiche della contrattazione collettiva e delle relazioni industriali, con il rischio di subordinare i principi fondativi di equità, neutralità e semplicità del prelievo a finalità che potrebbero trovare strumenti di *policy* al di fuori del sistema impositivo. Una riflessione più ampia potrebbe riguardare l'opportunità di gestire attraverso strumenti dedicati le componenti di sostegno al potere d'acquisto dei lavoratori dipendenti, che rispondono a logiche distinte da quelle proprie dell'equità fiscale e sono responsabili di parte significativa della progressività nelle fasce di reddito più basse.

Le misure riguardanti le imprese. – Le misure fiscali rivolte alle imprese dovrebbero comportare effetti complessivamente positivi per le finanze pubbliche pari a 3,2 miliardi nel 2026, 3,5 nel 2027 e 1,6 nel 2028.

Le maggiori entrate derivano da misure con effetti transitori – interventi **di natura temporanea**, dai quali sono attesi 2,8, 1,9 e 1,7 miliardi nei tre anni del triennio 2026-28, **e anticipazioni di gettito**, con effetto stimato ufficialmente in 2,0, 2,6 e 0,4 miliardi – e, in

minor misura, da provvedimenti **di natura permanente** (1 miliardo nel 2026 e 1,4 in ciascun anno del biennio 2027-28). Tali entrate, pari, complessivamente, a 5,9 miliardi nel 2026, a 5,8 nel 2027 e 3,5 nel 2028, **rappresentano una delle principali fonti di copertura finanziaria della manovra, insieme ai fondi provenienti dalla rimodulazione del PNRR.**

Le minori entrate – pari a 0,5 miliardi nel 2027, 1,0 nel 2028 e poco oltre 0,8 miliardi in media nel triennio successivo – **sono riconducibili all'introduzione di nuovi incentivi per gli investimenti. Per le medesime finalità, sono anche previste maggiori spese quantificate in 2,6 miliardi nel 2026, 1,8 nel 2027 e 0,9 nel 2028.**

I provvedimenti temporanei e di anticipazione del gettito interessano prevalentemente il settore finanziario, che contribuisce alle maggiori entrate per oltre l'82 per cento nel 2026 e quasi il 76 e il 61, rispettivamente, nel 2027 e nel 2028. In particolare, alla prima categoria appartengono: 1) la revisione della normativa del contributo straordinario sulle banche introdotto dal DL 104/2023; 2) l'innalzamento dell'aliquota IRAP per le banche e le assicurazioni di 2 punti percentuali per il triennio 2026-28; 3) le limitazioni alla deducibilità degli interessi passivi per il settore bancario relativamente ai periodi di imposta dal 2026 al 2029. Nella seconda categoria rientrano: 1) la nuova sospensione delle deduzioni correlate allo smaltimento dello *stock* di imposte anticipate (DTA); tali imposte si sono accumulate nei bilanci delle imprese – soprattutto quelle appartenenti al settore finanziario – fino al 2015 e non risultano ancora interamente dedotte; 2) l'affrancamento straordinario delle riserve in sospensione d'imposta; 3) la restrizione alla deducibilità delle svalutazioni crediti per perdite attese; 4) l'assegnazione agevolata di beni ai soci.

La concentrazione sul settore sembrerebbe trovare giustificazione nell'andamento particolarmente positivo registrato dai profitti dal 2023. Questi sono stati sospinti soprattutto dall'andamento dei margini di interesse che hanno beneficiato dell'andamento asimmetrico dei tassi attivi – che hanno registrato un significativo rialzo dalla seconda metà del 2022 – e dei tassi passivi, che si sono adeguati solo parzialmente e con un certo ritardo temporale alle decisioni di politica monetaria.

Nell'ambito delle misure di natura più strutturale emerge la decisione di modificare il regime di tassazione dei dividendi. In questo caso, non sono chiari gli obiettivi né in termini di razionalizzazione della tassazione dei dividendi e plusvalenze intrasocietarie, né in termini di competitività nel sistema internazionale.

Per quanto riguarda gli interventi a favore delle imprese, il DDLB reintroduce nel 2026 la maggiorazione fiscale delle quote di ammortamento per gli investimenti in beni strumentali materiali e immateriali e dispone la proroga per un triennio del credito d'imposta per gli investimenti nelle Zone Economiche Speciali (ZES) e nelle Zone Logistiche Semplificate (ZLS). Ulteriori misure contemplano il rifinanziamento della Nuova Sabatini e l'introduzione di un credito d'imposta per gli investimenti nel settore agricolo. **Tali incentivi determinano una riduzione del gettito tributario e un incremento della spesa**

quantificabili, complessivamente, in 2,6 miliardi nel 2026, 2,3 nel 2027, 1,9 nel 2028, 0,9 nel 2029 e 0,8 annui nel biennio 2030-31.

Il DDLB si colloca in continuità rispetto agli obiettivi di incentivazione degli investimenti sia in beni strumentali materiali e immateriali funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale (beni 4.0), sia a quelli materiali finalizzati alla riduzione dei consumi energetici della struttura produttiva disposti finora (beni 5.0). **Tuttavia, stabilisce per il 2026 il ritorno alla maggiorazione degli ammortamenti**, sostituita dal 2020 con i crediti d'imposta, **con percentuali d'incentivazione significativamente potenziate rispetto a quelle in vigore nel periodo 2023-25**. In particolare, le aliquote della maggiorazione del valore fiscale delle quote di ammortamento per i beni 4.0 risultano leggermente superiori rispetto a quelle vigenti nel 2019 (ultimo anno di applicazione del precedente regime). Tuttavia, con riferimento ai beni materiali, l'aliquota implicita dell'agevolazione prevista per il 2026 – misurata quale rapporto tra il valore attuale del risparmio d'imposta e il costo dell'investimento – è significativamente più elevata rispetto a quanto previsto sia per i beni 4.0 (nel triennio 2023-25) sia per quelli 5.0 (nel biennio 2024-25). Il potenziamento risulta ancora più evidente per i beni immateriali, i quali hanno costantemente scontato aliquote di agevolazione inferiori rispetto ai beni materiali e sono stati inoltre esclusi dal credito d'imposta nel 2025. **Tuttavia la maggiore intensità potenziale dell'agevolazione deve tenere conto delle diverse caratteristiche della maggiorazione degli ammortamenti – che agisce come riduzione della base imponibile – rispetto ai crediti di imposta.**

La scelta di sostituire i crediti d'imposta con la maggiorazione degli ammortamenti presenta vantaggi e svantaggi per le imprese ed effetti differenziati sui conti pubblici.

Le imprese, a fronte del vantaggio di un accesso più semplificato all'agevolazione rispetto al credito d'imposta, potranno beneficiare dell'incentivo (riduzione d'imposta), non immediatamente, ma su un arco temporale definito dalla vita utile media dei beni di investimento e soltanto se avranno adeguata capienza fiscale e quindi redditività. Il primo aspetto riduce l'efficacia dell'incentivo sia per gli effetti ritardati del beneficio rispetto all'investimento sia per la sua maggiore incertezza dovuta alle aspettative di redditività dell'impresa. Il secondo aspetto espone lo strumento al rischio di agevolare imprese che, essendo in una migliore condizione economica, avrebbero realizzato investimenti anche in assenza dell'incentivo (peso morto).

Inoltre, il ricorso a deduzioni, anziché ai crediti d'imposta, può penalizzare le grandi imprese multinazionali localizzate in Italia rispetto alle altre imprese nell'ambito dell'applicazione dell'imposta minima globale del 15 per cento introdotta in Italia a decorrere dal 2024 (*Global Minimum Tax*). In particolare, nel contesto degli accordi di tassazione internazionale, gli incentivi non qualificati, tra cui rientrano le esenzioni e le deduzioni, incidono maggiormente rispetto ai sussidi monetari e ai crediti d'imposta qualificati sul calcolo delle aliquote effettive d'imposta (ETR), che in presenza di incentivi

possono ridursi al di sotto del 15 per cento – anche a fronte di un'aliquota legale del 24 per cento – e comportare il pagamento di un'imposta integrativa.

L'utilizzo della maggiorazione degli ammortamenti presenta invece alcuni vantaggi in presenza di vincoli alla politica di bilancio, in ragione della sua modalità di contabilizzazione rispetto ai crediti d'imposta. A parità di risorse complessive, le deduzioni si rivelano maggiormente funzionali al controllo dei conti pubblici, in quanto non concentrano l'onere in un singolo esercizio – come avviene per i crediti di imposta – ma lo ripartiscono su più annualità. Ciò agevola la gestione degli equilibri di bilancio annuali e il rispetto dei vincoli europei.

Il DDLB ha prorogato per il triennio 2026-28 i crediti d'imposta in favore della ZES unica e delle ZLS con uno stanziamento complessivo di risorse pari a 2,4 miliardi nel 2026, 1,1 nel 2027 e 0,9 nel 2028. Le aliquote massime del credito d'imposta oscillano dal 15 al 70 per cento, con percentuali specifiche per piccole, medie e grandi imprese. **Il tetto alla spesa e un eccessivo numero di domande di credito d'imposta potrebbero comportare un depotenziamento dell'aliquota *ex post,* rischiando di neutralizzare l'incentivo per investimenti addizionali** e trasformando l'agevolazione in un sussidio agli investimenti già programmati dalle imprese. Nel 2024, ad esempio, l'aliquota *ex post* è stata ridotta al 17,3 per cento del credito originario.

In sintesi, le agevolazioni contenute nel DDLB sembrano comportare una decisa riduzione del costo del capitale, maggiore di quella assicurata dalle politiche degli anni precedenti, anche grazie a un rafforzamento della misura per i beni 5.0. Tuttavia, le misure rimangono esposte a diversi fattori che potrebbero ridurre il loro effetto di incentivo.

Passando al disegno più generale, **le misure introdotte con il DDLB non appaiono riflettere un disegno organico e coerente con la legge delega della riforma fiscale.**

L'incremento di due punti delle aliquote IRAP per le imprese del settore finanziario e assicurativo, sebbene disposto per il solo triennio 2026-28, appare in controtendenza con la prospettiva dell'abolizione dell'imposta contenuta nella delega fiscale (articolo 8). La cancellazione dell'IRAP è stata annunciata periodicamente fin dal momento della sua introduzione alla fine degli anni Novanta, senza che si sia mai arrivati a concretizzare il suo superamento, anche se diversi provvedimenti ne hanno progressivamente ridotto la base imponibile. D'altra parte, la difficoltà a rinunciare a questa imposta è connessa con la dimensione del gettito (circa 30 miliardi complessivi nel 2023) e il fatto che costituisce il principale tributo regionale e una fondamentale fonte di finanziamento del fabbisogno sanitario.

Infine, il DDLB non ha né rinnovato né sostituito l'Ires premiale introdotta solo per l'anno in corso dalla legge di bilancio per il 2025. Dopo l'abrogazione dell'ACE disposta dal 2024 non sembra ancora delinearsi una revisione della struttura dell'imposta sulle società che

disegni il nuovo incentivo agli investimenti previsto nella legge delega e che, più in generale, ristabilisca la neutralità delle fonti di finanziamento, lasciando aperte questioni di fondo sull'architettura del sistema tributario per le imprese.

Il DDLB sembrerebbe privilegiare, con riferimento alle imprese, obiettivi di breve periodo (attraverso prelievi temporanei e anticipazioni di gettito) rispetto a interventi strutturali. L'efficacia degli incentivi agli investimenti appare ridotta dalla scelta di strumenti meno immediati e certi rispetto ai crediti d'imposta, sebbene questa scelta sia coerente con i vincoli di finanza pubblica. La concentrazione sul settore finanziario, sebbene potrebbe essere giustificata congiunturalmente, solleva interrogativi sulla distribuzione del carico fiscale e sulla stabilità del gettito negli anni successivi, quando le misure temporanee verranno meno e si manifesteranno i recuperi delle anticipazioni di gettito.

Le misure in ambito pensionistico. – **Il DDLB interviene modulando l'aumento di tre mesi dei requisiti anagrafici e contributivi per l'accesso al pensionamento**: dal 2027 l'incremento sarà di un mese e dal 2028 di ulteriori due, escludendo lavoratori addetti a lavori usuranti, impiegati in attività gravose, e precoci. **Si tratta di una misura transitoria che non modifica il meccanismo di adeguamento automatico** dei requisiti anagrafici e contributivi all'andamento della speranza di vita, fondamentale per la sostenibilità e l'adeguatezza prospettica del sistema pensionistico italiano.

La platea dei beneficiari corrisponde ai lavoratori che maturano i requisiti, così come vengono modificati dal DDLB, nel corso del 2027 e che decidono di accedere al pensionamento. **La maggiore spesa a carico del bilancio deriva dall'aumento di due mensilità di pagamento della pensione e la presenza delle finestre determina uno suo slittamento in avanti.** Per il biennio 2027-28 il modello previdenziale dell'UPB stima una maggiore spesa pari a 1,54 miliardi, di cui 1,11 miliardi nel 2027 e 430 milioni nel 2028, in linea con quella riportata nella Relazione tecnica del DDLB. **La misura non ha impatti di rilievo sull'adeguatezza delle prestazioni e sul rendimento dei piani di pensionamento, quando questi vengono misurati lungo il ciclo di vita**. Il valore medio del tasso di sostituzione lordo e quello del tasso interno di rendimento reale nel periodo 2025-2031 nei due anni interessati dal provvedimento non mostrano significativi scostamenti rispetto agli anni residui. Il primo indicatore presenta una dinamica crescente fino al 2029 – attribuibile all'aumento progressivo dell'età di pensionamento e a una debole dinamica retributiva – seguita da una riduzione nella parte finale del periodo, connessa con il progressivo passaggio verso il sistema contributivo. Il tasso interno di rendimento reale delle nuove pensioni erogate si riduce in modo continuo tra il 2025 e il 2031, riflettendo l'impatto combinato che viene esercitato su questo indicatore dall'aumento dell'età di pensionamento, che rende meno conveniente la quota di pensione calcolata con la regola retributiva, e del peso crescente della componente contributiva, meno generosa di quella retributiva.

Tra le altre misure del DDLB **vi è la conferma per il 2026 dell'Ape sociale**, il trattamento ponte riservato a particolari categorie di lavoratori, che consente l'uscita anticipata a 63

anni e 6 mesi, **e dell'incentivo alla permanenza al lavoro** per chi, maturati i requisiti per la pensione anticipata, sceglie di restare in servizio ricevendo in busta paga la quota contributiva esentasse. È previsto anche **un incremento di 20 euro mensili delle maggiorazioni sociali per i pensionati a basso reddito**, che sostituisce e amplia il precedente aumento di 8 euro limitato al 2025.

L'insieme delle misure in ambito pensionistico assicura un percorso della spesa per pensioni compatibile con gli impegni sui saldi del bilancio pubblico e riconferma l'assetto attuale del sistema, nel breve e nel medio-lungo termine.

Le modifiche dell'ISEE. – Il DDLB propone modifiche al calcolo dell'ISEE con riferimento all'accesso e all'erogazione all'Assegno unico universale (AUU), all'Assegno di inclusione (ADI), al Supporto formazione e lavoro (SFL), al Bonus asili nido e al Bonus nuovi nati. Contestualmente, incrementa le autorizzazioni di spesa e le risorse destinate a queste prestazioni per un ammontare complessivo dell'ordine di 500 milioni dal 2026.

Le modifiche proposte nel DDLB riguardano la scala di equivalenza (introduzione di una nuova maggiorazione per i nuclei familiari con due figli pari a 0,1 e innalzamento di quelle relative a nuclei con tre, quattro e almeno cinque di 0,05, 0,1 e 0,05 punti) **e il trattamento della casa di abitazione di proprietà nell'ambito della componente patrimoniale** (aumento della franchigia da 52.500 a 91.500 euro e l'attivazione della maggiorazione di 2.500 euro per ciascun figlio già a partire dal secondo)**. La prima modifica comporta che, a parità di situazione reddituale e patrimoniale (ISE), i nuclei interessati avranno un ISEE più basso e quindi risulteranno relativamente più poveri**. Ne derivano due effetti: in primo luogo, un aumento dei nuclei familiari che potranno avere accesso ai servizi e alle prestazioni per le quali valgono le modifiche proposte; in secondo luogo, i nuclei che già avevano accesso a tali prestazioni, potranno beneficiare, dove previsto, di importi superiori. **Con la seconda modifica** viene alterato un elemento cardine della struttura dell'indicatore, il trattamento equivalente che la riforma dell'ISEE del 2013 ha assicurato con riferimento al costo dell'abitare ai nuclei familiari che hanno casa di proprietà e quelli che sono in affitto. Pertanto, si **introducono elementi di iniquità riconoscendo ai nuclei che vivono in abitazioni di proprietà, a parità di condizione economica e numerosità delle famiglie, una priorità nell'accesso alle prestazioni e maggiori benefici in termini di erogazioni, ove previsto**.

La modifica potrebbe trovare una qualche giustificazione nel fatto che sono trascorsi diversi anni dalla riforma dell'ISEE e che, pertanto, i parametri fissi e le franchigie utilizzati per calcolare l'indicatore potrebbero necessitare di essere rivisti. La modifica di uno solo di essi, in questo caso la franchigia sull'abitazione di proprietà, appare come **una scelta di *policy* ben definita in favore di specifici nuclei familiari**. Peraltro, i valori catastali tendono a rimanere più stabili nel tempo rispetto agli affitti, che risentono dell'andamento del mercato e dei prezzi.

Utilizzando un campione rappresentativo di dichiarazioni ISEE, **è stata fatta un'analisi preliminare sulla quota di famiglie interessate dalle modifiche normative, singolarmente e nel loro complesso**. Emerge che l'incremento della franchigia sulla prima casa interessa il 21,0 per cento dei nuclei familiari, mentre le modifiche alla scala di equivalenza riguardano una platea significativamente più ampia, pari al 36,8 per cento. **Considerando congiuntamente le due misure, si stima che il 48,1 per cento dei nuclei che presentano l'ISEE – quasi la metà della popolazione di riferimento – benefici di almeno una delle modifiche introdotte**.

L'incremento della franchigia per la prima casa beneficia il 55,2 per cento dei nuclei in abitazione di proprietà, indicando che una parte rilevante di queste case ha un valore superiore alla franchigia vigente di 52.500 euro. La quota di tali beneficiari sale a 72,9 per cento se si include l'effetto della modifica della scala di equivalenza.

Le maggiorazioni della scala di equivalenza coinvolgono la quasi totalità delle famiglie con almeno due figli; l'incremento della franchigia sulla prima casa mostra invece una relazione più debole, ma comunque crescente, con il numero di figli: la quota di nuclei interessati passa dal 14,9 per cento per chi non ha figli fino al 27,9 per i nuclei con due figli. **L'effetto complessivo evidenzia come i nuclei con figli rappresentino il *target* privilegiato dell'intervento nel suo complesso**.

Disaggregando i risultati per caratteristiche socio-demografiche ed economiche del dichiarante ISEE (classe di età, condizione professionale e cittadinanza) emerge che l'effetto congiunto delle due modifiche è più elevato per i nuclei il cui dichiarante è nelle fasce centrali di età (30-60 anni), lavoratore autonomo, di cittadinanza italiana, localizzato nel Nord-Est in Comuni tra 5.000 e 20.000 abitanti.

Va tenuto presente che una riduzione dell'ISEE per effetto delle modifiche non si traduce automaticamente in un incremento dei benefici economici per i nuclei interessati. L'effettivo vantaggio dipende dalla struttura con cui sono articolate le singole prestazioni. Nel testo è riportato l'esempio dell'Assegno unico nel quale emerge con chiarezza che ci saranno nuclei beneficiari delle modifiche dell'ISEE che non percepiranno un assegno maggiore.

L'AUU è articolato in tre fasce di ISEE. Nella prima fascia (fino a circa 17.200 euro - fascia A) l'importo dell'assegno è fisso e corrisponde al valore massimo. Nella seconda fascia (tra circa 17.200 e 46.000 euro - fascia B) l'importo decresce linearmente al crescere dell'ISEE e nella terza fascia (oltre 46.000 euro - fascia C) viene erogato l'importo minimo dell'assegno.

I beneficiari di un incremento degli assegni derivanti dalle modifiche introdotte dal DDLB si distinguono in due tipologie. Una prima categoria, numericamente limitata, è costituita dai nuclei che cambiano fascia: dalle stime UPB poco più del 5 per cento dei nuclei interessati dalle modifiche che si trovavano in fascia B passa in fascia A, mentre poco più

del 10 per cento di quelli che si trovavano in fascia C passa in fascia B. La seconda categoria, quantitativamente più rilevante, comprende i nuclei che, pur rimanendo in fascia B, vedono aumentare l'assegno grazie alla riduzione dell'ISEE. In questa fascia, infatti, l'importo dell'assegno decresce linearmente al crescere dell'ISEE, per cui una riduzione dell'indicatore si traduce in un incremento proporzionale della prestazione. Per i soggetti in fascia B, dunque, l'entità dell'incremento dell'assegno dipende dall'ammontare della riduzione dell'ISEE. A titolo esemplificativo, per un nucleo con un figlio che benefici integralmente dell'incremento della franchigia sulla prima casa (+39.000 euro), la riduzione dell'ISEE risulterebbe pari a circa 3.300 euro (0,2 × 39.000 × 2/3 / 1,57, dove 1,57 è il parametro della scala di equivalenza), determinando un incremento annuo dell'Assegno unico di circa 170 euro (3.300 × 0,0522, dove 0,0522 rappresenta l'aumento dell'assegno per ogni 100 euro di riduzione dell'ISEE in fascia B). Il beneficio cresce con il valore dell'abitazione posseduta ed è massimo quando il valore supera la nuova franchigia di 91.500 euro, consentendo di sfruttare integralmente lo spazio offerto dalla modifica normativa. Secondo le stime della Relazione tecnica, circa 2,6 milioni di figli in nuclei coinvolti dal provvedimento vedranno aumentare l'assegno in media di 10 euro mensili, per un beneficio complessivo stimato in 324,1 milioni di euro.

Le misure in campo sanitario. **– Il DDLB incrementa il finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard di 2,4 miliardi per il 2026 e di 2,65 miliardi annui dal 2027**. In rapporto al PIL, il finanziamento è pari al 6,1 per cento nel 2026, per perdere successivamente un decimo di punto l'anno, fino al 5,9 per cento del 2028.

In valore assoluto, il finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN), pari a 136,5 miliardi nel 2025, raggiunge 142,9 miliardi nel 2026 (con un incremento di 6,4 miliardi, di cui circa 4 assegnati da provvedimenti precedenti), **143,9 nel 2027 e 144,8 nel 2028**.

La spesa sanitaria corrente di contabilità nazionale, in rapporto al PIL, è prevista al 6,6 per cento nel 2026; dall'anno successivo, la quota scenderebbe al 6,5 per cento. Il tasso di crescita nel triennio di previsione risulta in media superiore al doppio di quello medio annuo fissato per la spesa primaria netta nel PSB (3,2 per cento, contro 1,5); la variazione sarebbe concentrata soprattutto nel primo anno.

La diversa dinamica del finanziamento ordinario e della spesa implica un aumento della distanza tra i due aggregati. **Le differenze non sono direttamente riconducibili a un concetto di disavanzo del SSN,** risultando piuttosto dalla sovrapposizione di una serie di componenti, anche contabili; **tuttavia, potrebbero segnalare una difficoltà crescente a tenere i bilanci dei Servizi sanitari regionali (SSR) in equilibrio.**

La manovra in campo sanitario sfrutta, oltre ai nuovi finanziamenti stanziati, le risorse assegnate con la legge di bilancio dello scorso anno agli obiettivi sanitari di carattere prioritario e di rilievo nazionale (pari a quasi 800 milioni per il 2026, poco più di 300 nel 2027 e quasi 400 nel 2028), di cui solo ora si viene a determinare la finalizzazione.

In generale, non emerge una chiara indicazione di priorità nell'azione per il consolidamento del SSN, in quanto le risorse sono distribuite su molti obiettivi e a favore di un ampio spettro di *stakeholder*. Quanto al previsto piano di assunzioni, non è scontato che gli sforzi per accrescere l'attrattività del SSN saranno sufficienti a rendere possibili le assunzioni necessarie a garantirne il pieno funzionamento.

Il pensionamento di un maggiore numero di medici e infermieri rispetto al passato (per effetto del *baby-boom*), le elevate dimissioni slegate dalla quiescenza, gli ampi flussi migratori verso l'estero di professionisti sanitari formatisi in Italia (non sempre compensati dai movimenti in direzione contraria) e i nuovi fabbisogni derivanti dall'attuazione del PNRR sono tutti fattori che esercitano pressione e aumentano le future esigenze di personale sanitario. Restano esclusi dal campo di azione della manovra i medici di medicina generale, in assenza dell'attesa riforma volta a regolarne l'attività nelle Case della comunità, mentre appare sempre più difficile mantenere su tutto il territorio un adeguato rapporto tra medici di base e pazienti.

Infine, il DDLB interviene sugli aspetti relativi al monitoraggio delle risorse e al riparto delle stesse tra le Regioni prevedendo vari interventi, tra cui l'integrazione del sistema di indicatori di *performance* dei servizi sanitari nazionali con un monitoraggio permanente dell'equilibrio tra i livelli e le variazioni di finanziamento del SSN e l'evoluzione dei livelli di servizio erogati. Quest'ultima norma appare di difficile interpretazione, ma sembrerebbe da collegare alla prevista applicazione di uno dei criteri di riparto indicati dal D.Lgs. 68/2011, il percorso di miglioramento degli standard di qualità.

Misure su contrasto all'evasione e riscossione coattiva. – Sebbene la propensione a evadere stia diminuendo, il fenomeno dell'evasione è ancora molto ampio; esso aumenta il peso della tassazione sui contribuenti diligenti, ha effetti distorsivi sulle scelte occupazionali e determina condizioni di concorrenza sleale tra le imprese, oltre a sottrarre risorse che potrebbero essere impiegate per finanziare spese produttive. A fronte di ciò, **il DDLB interviene solo marginalmente con misure volte a ridurre l'evasione fiscale, mentre introduce una nuova definizione agevolata dei carichi affidati all'agente della riscossione** (la rottamazione *quinquies*).

Con riferimento alle prime, **viene introdotta una nuova forma di liquidazione automatica dell'IVA in caso di omessa dichiarazione**, sulla base delle fatture elettroniche emesse e ricevute, dei corrispettivi telematici trasmessi e di elementi desumibili dalle liquidazioni periodiche. **La misura va nella direzione di sfruttare maggiormente e valorizzare l'enorme patrimonio informativo dell'Agenzia delle entrate al fine di incentivare l'adeguamento spontaneo e contrastare l'evasione**. **Vengono previsti ulteriori limiti al fine di contrastare le indebite compensazioni dei crediti di imposta**.

Relativamente alla **rottamazione *quinquies,* essa è simile alle numerose altre già proposte in passato, ma differente sotto alcuni aspetti**. In primo luogo, sono agevolabili solo i ruoli derivanti dall'omesso versamento e le somme dovute a seguito delle attività di

controllo automatico e formale delle dichiarazioni da parte dell'Agenzia delle entrate. Essa **è dunque riservata a una platea di beneficiari le cui irregolarità potrebbero derivare da difficoltà economiche** (che tuttavia non vengono verificate, non essendo previsto un meccanismo selettivo) **o da errori nella dichiarazione, escludendo i contribuenti per cui sono state accertate condotte esplicitamente evasive**. Sono, tuttavia, ammessi alla rottamazione anche i debiti relativi a precedenti procedure di pace fiscale e, in particolare, quelli già oggetto della rottamazione *quater* anche se il contribuente era decaduto dal piano di pagamento perdendone i benefici. In secondo luogo, **la misura è più conveniente delle precedenti per l'estensione dell'orizzonte di pagamento a nove anni** che, tuttavia, per la contestuale previsione di un importo minimo delle rate (100 euro) determina una profilazione del percorso di estinzione del debito da parte del contribuente calibrata in base all'importo totale delle cartelle ammesse alla rottamazione.

La reiterazione di misure di definizione agevolata dei carichi pendenti ha contribuito a rendere l'assetto della riscossione coattiva sempre più variegato e complesso con dubbi esiti in termini di incassi. **Non sembra, inoltre, che abbiano inciso in maniera significativa sulle inefficienze della riscossione coattiva, con evidenti conseguenze sulla dimensione e qualità del magazzino dei crediti.** A gennaio 2025 il carico affidato alla riscossione, cresciuto del 37,6 per cento rispetto al 2019, ammontava a 1.881,5 miliardi. Di questi, 421,4 miliardi sono stati oggetto di sgravio o di annullamento (+43,4 per cento rispetto al 2019) e solo 180,3 miliardi sono stati riscossi (il 9,6 per cento del carico affidato totale). Il carico contabile residuo ammonta a 1.279,8 miliardi, di cui solo 101,2 miliardi contenuti in cartelle con un più elevato grado di esigibilità. Da evidenziare anche il peso sempre maggiore (+136,05 per cento rispetto al 2019) del valore delle rate in scadenza, a dimostrazione di un sempre più ampio ricorso alla rateazione per l'estinzione dei debiti.

Infine, non possono non emergere considerazioni in merito agli effetti che ripetute misure deflattive hanno, da un lato, sull'efficacia dell'azione dell'Amministrazione finanziaria in termini di accertamento e controllo e di riscossione e, dall'altro, sul generale livello di *tax compliance*. Vi è il rischio che l'introduzione reiterata di forme di definizione agevolata possa comportare in prospettiva anche una riduzione della riscossione ordinaria. Da una parte, infatti, diminuisce progressivamente l'ammontare dei crediti riscuotibili in riscossione ordinaria e, dall'altra, il contribuente fa affidamento sull'introduzione di nuove o reiterate misure di agevolazione sul dovuto non pagato in forma ordinaria. È dunque positiva la previsione contenuta nel DDLB in base alla quale i benefici della definizione decadono dopo il mancato, insufficiente o tardivo versamento dell'unica rata, o di due rate anche non consecutive o, quale elemento di novità rispetto alle precedenti edizioni, dell'ultima rata.

Dovrebbe inoltre essere evitata la riproposizione di agevolazioni che appaiono poco giustificabili, quali lo sconto per quei carichi sui quali vi fossero comunque aspettative di riscossione perché oggetto di forme di rateazione ordinaria, oppure la riammissione alle agevolazioni di contribuenti per i quali i benefici delle precedenti rottamazioni erano già scaduti. **Positive, pertanto, appaiono le limitazioni alla tipologia di atti rottamabili e**

l'esclusione per coloro in regola con i pagamenti legati a precedenti definizioni agevolate.

Il DDLB estende alle Regioni e agli Enti locali la possibilità di introdurre autonomamente forme di definizione agevolata dei propri tributi, ad eccezione dell'IRAP e delle addizionali. **Andranno considerati i possibili effetti di tale eventualità sullo *stock* e sugli accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità e, di conseguenza, sulla capacità di spesa di questi Enti alla luce delle nuove regole di bilancio europee**.

Il DDLB conferisce agli Enti locali la facoltà e, in alcuni casi, l'obbligo di affidare il servizio di riscossione coattiva ad AMCO S.p.A., che può avvalersi dei soggetti iscritti all'Albo dei soggetti privati abilitati a effettuare attività di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi locali. Nell'ultimo decennio si è assistito a una progressiva riduzione del numero dei Comuni che affidano i propri carichi ad AdER per la riscossione coattiva e/o volontaria, con il 55,4 per cento di essi che affida il servizio ad agenti diversi. L'affidamento a un ulteriore soggetto diverso da AdER complicherebbe ulteriormente il panorama della riscossione dei tributi locali, con dubbi esiti sui risultati. Il grado di complessità gestionale potrebbe inoltre anche aumentare se si considera che alcuni Enti locali affidano ad AdER e ai soggetti iscritti nello speciale Albo i servizi sia di riscossione ordinaria che coattiva. Lo scorporamento della seconda per l'affidamento ad AMCO aumenterebbe il numero di soggetti coinvolti nella riscossione, determinando un quadro complesso al quale possono ricollegarsi inefficienze. La frammentazione in una pluralità di soggetti coinvolti potrebbe portare a non sfruttate adeguatamente le sinergie in termini di esperienze maturate, patrimonio informativo e interoperabilità delle banche dati necessarie all'efficienza della riscossione.

Le misure riguardanti la finanza locale. – **Il DDLB prevede in materia di finanza locale misure che possono essere suddivise in tre macrogruppi.**

Il primo gruppo comprende quelle volte all'allargamento degli spazi finanziari disponibili per gli Enti territoriali. Per le **Regioni** sono previste una riduzione di 100 milioni del contributo alla finanza pubblica per il 2026 – con possibilità di un'ulteriore riduzione a fronte della rinuncia alla residua *tranche* di contributi per investimenti, sulla quale grava tuttavia il vincolo di parziale destinazione ai Comuni – nonché la possibilità di avvalersi della cancellazione delle anticipazioni di liquidità e del debito sanitario (rispettivamente 25.068 milioni e 6.325 milioni di euro) a fronte dell'obbligo di restituzione allo Stato delle residue quote nel periodo 2026-2051. Si vengono così a determinare, per gli Enti in avanzo, maggiori spazi di utilizzo delle risorse accantonate a titolo di contributo alla finanza pubblica per investimenti (600 milioni nel periodo 2026-2030). **La norma solleva tuttavia perplessità**: in primo luogo, **perché si applica esclusivamente alle Regioni nonostante le anticipazioni siano state erogate anche agli Enti locali**, in secondo luogo, **perché introduce una deroga alle regole contabili armonizzate per tutti gli Enti territoriali** vincolando per un lungo periodo la spendibilità dei risultati di amministrazione delle Regioni interessate.

Per gli **Enti locali**, maggiori spazi finanziari derivano dalla **modifica delle modalità di calcolo degli accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità**. La norma incentiva gli Enti a migliorare la riscossione, consentendogli di tradurre rapidamente questo risultato, se non temporaneo, in minori accantonamenti al Fondo liberandoli così per la spesa (il potenziale aumento di spesa è stimato in 1.358 milioni nel periodo 2026-2031). Si interviene, inoltre, come già accennato, sulla riscossione coattiva prevedendo l'obbligo per gli Enti con carente capacità di riscossione coattiva di affidare tale funzione a AMCO S.p.A..

Il DDLB prevede altresì una maggiore spendibilità degli avanzi vincolati agli Enti locali in disavanzo che rispettino il ripiano programmato, al fine di garantire l'utilizzo di trasferimenti, soprattutto quelli destinati ai LEP e alle funzioni fondamentali. L'efficacia del provvedimento rischia tuttavia di essere depotenziata dall'esclusione delle Regioni.

Il secondo gruppo comprende norme che coinvolgono congiuntamente Regioni e Comuni finalizzate alla definizione di Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e dei relativi meccanismi di finanziamento e monitoraggio in alcune delle materie coinvolte nel processo di completamento del federalismo fiscale regionale, previsto tra le riforme abilitanti del PNRR da portare a termine entro il primo trimestre del 2026.

Per la sanità e l'istruzione, il DDLB si limita a richiamare, rispettivamente, i LEA e i LEP relativi al diritto di studio universitario, già definiti dalla normativa di settore. Per i LEP relativi al diritto di studio universitario si prevede l'incremento delle risorse dal 2026 per 250 milioni annui. Per l'assistenza sociale, vengono richiamati i LEP esistenti e se ne istituiscono di nuovi. Inoltre, le norme pongono le basi per l'integrazione tra le differenti fonti di finanziamento che potranno concorrere alla realizzazione dei LEP.

Nell'ambito dell'assistenza sociale, per i LEP e obiettivi di servizi relativi alle prestazioni sociali si istituisce un Sistema di garanzia riferito agli Ambiti territoriali sociali (ATS) per coordinare finanziamento, erogazione e monitoraggio dei livelli essenziali. Oltre a ricondurre al Sistema i LEP esistenti, si definiscono nuovi livelli: *equipe* multidisciplinari negli ATS a cui si destinano 200 milioni dal 2027 nel FELS e assistenza domiciliare per non autosufficienti in misura non inferiore a un'ora settimanale con risorse previste a normativa vigente. Con riferimento all'assistenza alla comunicazione per alunni e studenti con disabilità, si definiscono nuovi LEP relativi al numero delle ore di assistenza in connessione con i Piani individuali educativi, all'operatività del registro per il rilevamento di fabbisogni territoriali di assistenza, nonché agli standard professionali per il personale coinvolto nell'assistenza alla comunicazione. Per il biennio 2026-27, in attesa del rilevamento dei fabbisogni effettivi del servizio, si stabilisce un obiettivo di servizio transitorio, in particolare per i territori particolarmente carenti, in misura di 50 ore annue per alunno che si stima raggiungibile con le risorse a normativa vigente. L'obiettivo di servizio appare fortemente sottodimensionato rispetto ai possibili bisogni degli alunni. Il LEP di assistenza alla comunicazione è escluso dal Sistema di garanzia previsto per i LEP delle prestazioni sociali.

Il terzo gruppo di misure previsto dal DDLB racchiude disposizioni che introducono nuovi stanziamenti per gli Enti territoriali o modificano quelli esistenti, mantenendo un carattere non organico e frammentario rispetto ai meccanismi sviluppati in attuazione del federalismo fiscale. La proliferazione di finanziamenti distinti per funzioni analoghe, con diversi criteri di assegnazione, ostacola la ricostruzione delle risorse complessive e la valutazione dell'efficacia delle politiche pubbliche e depotenzia i meccanismi perequativi attuati. Un approccio più organico richiederebbe l'integrazione di tutti i finanziamenti connessi alle funzioni comunali nella perequazione nel Fondo di solidarietà comunale e quelli mirati al riequilibrio delle prestazioni nel Fondo speciale per l'equità dei livelli essenziali delle prestazioni. Per rendere i meccanismi perequativi attuali compatibili con l'evoluzione nel tempo dei fabbisogni degli Enti, anche a causa di rinnovi contrattuali e spinte inflazionistiche, è auspicabile una revisione periodica della componente verticale del FSC e dei fondi perequativi di Province e Città metropolitane nell'ambito del Piano strutturale di bilancio, coerentemente con le nuove regole europee, anziché interventi *ad hoc* attraverso specifici fondi.